



HAL
open science

La solidarité comme telos de l'Union européenne.

Céline Spector

► **To cite this version:**

Céline Spector. La solidarité comme telos de l'Union européenne.: Grandeur et décadence de la citoyenneté sociale européenne.. Noésis, 2020, 35-36. hal-03941590

HAL Id: hal-03941590

<https://hal.science/hal-03941590>

Submitted on 16 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La solidarité comme telos de l'Union européenne :
grandeur et décadence de la citoyenneté sociale européenne

Céline Spector
Sorbonne Université/SND

Résumé :

Un corps politique fédéral européen aurait-il vocation à dissoudre les systèmes de protection sociale et les liens de solidarité existants ? L'Europe ne peut-elle se constituer qu'en érodant les politiques redistributives et les services publics ? Inversement, la solidarité peut-elle devenir la nouvelle finalité – le nouveau *telos* – de l'Union européenne ? Plusieurs auteurs contemporains (notamment les « néofoucaldiens ») analysent la fonction de libéralisation et de dérégulation de la Cour de justice depuis les années 1970 : l'affaiblissement des États-nations est synonyme de déclin des systèmes de sécurité sociale et des services publics. Tout en prenant ces critiques au sérieux, cette contribution tentera de montrer que la solidarité est devenue une nécessité à l'échelle de l'Union. L'Union économique et monétaire doit s'accompagner d'une Union politique et sociale.

Abstract : « Solidarity as the new aim of the EU »

Would a European federal political body have a vocation to dissolve existing social protection systems and links of solidarity? Can Europe only be formed by eroding redistributive policies and public services? Conversely, can solidarity become the new purpose - the new *telos* - of the European Union? Several contemporary authors (notably the "neofoucaldians") have analyzed the function of liberalization and deregulation of the Court of Justice since the 1970s: the weakening of nation-states is synonymous with the decline of social security systems and public services. While taking these criticisms seriously, this contribution will attempt to show that solidarity has become a necessity across the Union. Economic and Monetary Union must be accompanied by political and social union.

Un corps politique fédéral européen aurait-il vocation à dissoudre les systèmes de protection sociale et les liens de solidarité existants ? L'Europe ne peut-elle se constituer qu'en érodant les politiques redistributives et les services publics ? Inversement, la solidarité peut-elle devenir la nouvelle finalité – le nouveau *telos* – de l'Union européenne ? Si Jacques Delors louait en son temps « la concurrence qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit », le discours s'est longtemps enlisé dans les sables. Avant que le plan de relance lié à la crise sanitaire de 2020 ne suscite des débats passionnés, les souverainistes n'ont cessé de dénoncer l'imposture de l'Europe sociale : non seulement que la justice sociale trouve ses ressources motivationnelles au sein de l'État-nation, source de loyauté, de confiance et de

réciprocité, mais une optique post-nationale risquerait de mettre en péril les structures de solidarité existantes au sein des États-Providence¹.

La difficulté est évoquée par Hayek dès 1939 dans un article qui paraît prémonitoire : le marché unique européen qu'il appelle de ses vœux pour assurer la paix aurait tendance à vider de tout contenu les politiques sociales². D'abord conçue comme union douanière, une telle fédération serait minée par l'inégal développement des territoires en son sein. Hayek est lucide : même si une législation relative aux conditions de travail ou à la protection sociale venait au jour, elle serait perçue de manière hétérogène dans les régions riches et pauvres de la fédération, au point de susciter des oppositions violentes de ceux qui, dans les régions les plus développées, bénéficiaient auparavant d'une meilleure protection sociale. Le gouvernement fédéral du marché intérieur créerait inéluctablement des distorsions entre intérêts catégoriels, excluant certains des bénéfices perçus par d'autres. Dans une fédération d'États démocratiques, les citoyens des États membres ne voudraient sans doute pas déléguer le soin de protéger leur vie, leur liberté et leur propriété à une instance lointaine, alors même que le marché intérieur créerait la nécessité d'un gouvernement économique fédéral. Même si cette fédération était socialiste, appliquant un « planisme » intégral, les problèmes liés aux différences de traditions et d'éducation entre les nations seraient insurmontables et la fédération contraindrait l'action économique des gouvernements sans avoir le pouvoir de réguler positivement à leur place. Hayek conclut en défendant une conception néolibérale de la fédération, qui mettrait en place les conditions du déploiement optimal de la liberté économique des agents et les conditions de la concurrence libre et non faussée, faisant disparaître subventions et redistribution. Une instance judiciaire fédérale (du type « Cour suprême » aux États-Unis avant le New Deal³) devrait alors défendre les libertés économiques menacées par l'intervention publique dans le domaine social. Les disciples de Hayek insisteront à leur tour sur la fonction bénéfique du fédéralisme économique : sous la pression d'une concurrence réglementaire assorties aux libertés de circulation du capital et du travail, les États membres seront incités à opter pour les règles optimales et les institutions les plus attractives du point de vue des agents économiques – abandonnant le « fantasme » de la justice sociale.

Plusieurs auteurs contemporains s'appuient sur cette prophétie pour analyser la fonction de libéralisation et de dérégulation de la Cour de justice depuis les années 1970 : l'affaiblissement des États-nations est synonyme de déclin des systèmes de sécurité sociale et des services publics⁴. Tous s'indignent de la conditionnalité des aides qui, en cas de crise, imposent des réformes « structurelles » et fragilisent les États-Providence. Tous dénoncent le

¹ David Miller, *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Polity Press/Blackwell Publishers, 2000 ; David Miller, *Market, State and Community*, Oxford, Clarendon Press, 1989. Voir Mathilde Unger, « L'objection 'nationale' de David Miller aux théories cosmopolitiques sur la justice mondiale », *Philonsorbonne*, 2015, p. 71-87.

² Friedrich Hayek, « The Economic Conditions of Interstate Federalism », *New Commonwealth Quarterly*, V, n° 2, Septembre 1939, p. 131-149.

³ Auparavant, la Cour suprême a utilisé le *due process* pour contrer l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine social. Voir Jean-Fabien Spitz, *Le Mythe de l'impartialité*, Paris, PUF, « Léviathan », 2014.

⁴ Voir notamment la critique de Wolfgang Streeck, *Du temps acheté la crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris, Gallimard, 2014, p. 148-149. Et en France, Cédric Durand éd., *En finir avec l'Europe*, Paris, La Fabrique, 2013.

caractère injuste, en soi, du fonctionnement de l'Union économique et monétaire amendé depuis le Traité de Maastricht. La « Constitution » de l'Union n'est pas neutre ; depuis 2012, le Traité de coordination et de gouvernance en matière budgétaire trahit une conception monétariste, voire « austéritaire » de l'économie assortie d'une idéologie « néolibérale ». Dès lors que l'intégration économique s'opère sans harmonisation sociale et fiscale, sans budget commun ni gouvernement de l'Eurozone, le *dumping social et fiscal* menace.

Il faut prendre ces critiques au sérieux. La solidarité est devenue une nécessité à l'échelle de l'Union ; l'Union économique et monétaire doit s'accompagner d'une Union politique et sociale. Les deux sont liées : les politiques sociales sont dans les démocraties actuelles un facteur essentiel de stabilité politique ; en renforçant l'assise des classes moyennes, elles contribuent à consolider l'adhésion démocratique. Il faudra entendre la solidarité non dans son aspect politique (associé à la *solidarisation* systémique des États membres, à leur *régulation* commune, à l'*harmonisation* de leurs législations ou à la *coordination* par l'incitation au respect partagé des « bonnes pratiques »), ni dans son aspect juridique, ancré dans la mise en œuvre du principe de « coopération loyale » entre les États membres afin de réaliser les finalités de l'Union.

Nous comprendrons ici la solidarité comme un quasi-synonyme de la *justice sociale*⁵. Toute la difficulté, en ce sens, est de concevoir l'avènement d'une nouvelle « strate » de solidarité européenne qui ne nuise pas à la solidarité nationale mais la renforce au contraire. Sans proposer l'avènement d'un super-État-Providence, il s'agit plutôt de concevoir une solidarité non conditionnée par la réciprocité directe ou la « responsabilité » telle que la conçoivent les États « frugaux » et les grands argentiers de l'Union, mais conditionnée, en revanche par le respect des finalités de l'Union et notamment de l'État de droit. Dans ce cadre, les principes de justice qui doivent guider la solidarité européenne sont plutôt associés à une « juste réciprocité » qui n'invoque pas le « mérite » des acteurs ni ne se limite à proportionner contribution et rétribution. Il faut ainsi mesurer la pertinence des objectifs ambitieux du Traité de Lisbonne (protection sociale, plein emploi, inclusion et non discrimination, justice sociale, égalité hommes-femmes, solidarité entre les générations, cohésion économique, sociale et territoriale entre États membres), ainsi que les objectifs adoptés lors du sommet de 2017 à Göteborg, suivis des initiatives récentes de la Commission et du Parlement européen (*European Pillar of Social Right* de 2017, *Social Fairness Package* de mars 2018, adoption du rapport sur la coordination des systèmes de protection sociale dans l'Union, ou encore création d'un « Corps européen de solidarité » destiné à encadrer le volontariat des jeunes européens)⁶. L'adoption unanime d'un socle européen des droits sociaux, conduisant à renoncer à l'interprétation classique selon laquelle le principe de subsidiarité laisse aux États la pleine compétence sociale, n'est-elle qu'un leurre destiné à dissimuler la continuité d'une politique de libéralisation, de dérégulation et de privatisation défavorable aux intérêts des travailleurs ? La politique n'a-t-elle vocation, en Europe, qu'à servir la chrématistique ?

⁵ Voir Philippe Van Parijs, « Just Europe », *Philosophy and Public Affairs*, 47/1, 2019.

⁶ Voir Amandine Crespy, *L'Europe sociale. Acteurs, politiques, débats*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019.

L'ambition de cette contribution est d'engager un dialogue avec le discours « néo-foucauldien »⁷ dominant en France, en refusant la lecture fataliste qui ne perçoit dans les politiques de l'Union que l'effet du néolibéralisme, voué à dissoudre tous les systèmes de solidarité et les services publics nationaux. Il restera à se demander, d'un point de vue normatif, quels sont les principes de justice distributive qui devraient présider à la solidarité européenne et les forces sociales et politiques susceptibles de les appuyer⁸.

L'Europe, Cheval de Troie du néolibéralisme ?

Il convient d'abord de rappeler la critique sans cesse réitérée selon laquelle l'UE est le « Cheval de Troie » du néolibéralisme. Dans les leçons du 7 et du 14 février 1979 au Collège de France, Foucault aborde le néolibéralisme en distinguant néolibéralisme américain et ordolibéralisme allemand. Il montre alors ce qui les distingue du libéralisme classique : selon ces théories, il n'est plus possible de faire confiance en la nature pour garantir la « main invisible » ou l'harmonie spontanée des intérêts. L'essentiel du marché n'est plus dans l'échange mais dans la concurrence, qui n'est pas une donnée de nature ; aussi les ordolibéraux critiquent-ils le *laissez-faire* et entendent-ils produire et organiser de manière volontariste le marché. Un nouvel art de gouverner est né, que Foucault, dans des pages célèbres, nomme un art de gouverner néolibéral. Dès lors, la politique acquiert une fonction nouvelle : elle doit devenir interventionniste afin de rendre la concurrence effective. Foucault mentionne le Colloque Lippmann tenu à Paris du 26 au 30 août 1938, et ses participants, Röpke, Rüstow, Hayek et von Mises qui faisaient partie de l'École de Fribourg et, du côté français, Jacques Rueff et Robert Marjolin qui joueront un rôle décisif dans les premiers temps de la construction européenne – le secrétaire général du congrès n'étant autre que Raymond Aron lui-même⁹. L'analyse foucauldienne insiste également sur le rôle privilégié, dans l'Allemagne post-nazie, de Walter Eucken, Wilhelm Röpke et Alfred Müller-Armac. Elle distingue l'action « régulatrice » qui doit intervenir en amont des échanges afin d'assurer la stabilité des prix, de contrôler la population et les migrations, et l'action « ordonnatrice », qui doit intervenir sur des conditions plus structurelles afin d'établir le « cadre » qui donne au marché ses conditions d'existence¹⁰.

Mais la clé de voûte de la réflexion foucauldienne concerne l'« économie sociale de marché », l'un des principes contenus dans la « Constitution économique » théorisée par l'École de Fribourg. Dans ce cadre, l'État n'est pas censé redistribuer les places et les richesses, ni corriger des inégalités, mais permettre à chacun de profiter des opportunités offertes par le marché dans des conditions similaires. D'où la critique des transferts de revenus et la défense

⁷ Nous laisserons de côté la question de savoir si cette lecture est fidèle à la lettre de Foucault. Voir Serge Audier, *Penser le « néolibéralisme ». Le moment néolibéral, Foucault, et la crise du socialisme*, Lormont, Le Bord de l'eau, 2015.

⁸ Dans le sillage de Andrea Sangiovanni (« Solidarity in the European Union », *Oxford Journal of Legal Studies* (2013), p. 1-29), nous proposerons une telle théorie dans un ouvrage à venir : *L'Éclipse de la souveraineté. La démocratie à l'épreuve de l'Europe*, Paris, Seuil, « L'ordre philosophique », à paraître.

⁹ Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique*, op. cit., p. 138. Sur ce colloque, voir Serge Audier, *Le Colloque Lippmann. Aux origines du néolibéralisme*, rééd. Lormont, Le Bord de l'Eau, 2012 ; Barbara Stiegler, « Il faut s'adapter », Paris, Gallimard, 2019.

¹⁰ *Ibid.*, p. 145.

des privatisations : reposant sur la responsabilité individuelle, l'assurance privée est préférée aux systèmes par répartition et à la couverture sociale des risques. À cet égard, la seule politique sociale viable attend la croissance économique qui devrait permettre aux individus d'atteindre un niveau de revenu suffisant pour s'assurer eux-mêmes contre les risques. In fine, le néolibéralisme ne corrige donc pas les effets pervers du marché ; il intervient sur la société pour que ses mécanismes concurrentiels puissent « jouer le rôle de régulateur »¹¹. Comme l'écrit Foucault, « il faut gouverner *pour* le marché, plutôt que gouverner *à cause* du marché »¹².

Il reste à mesurer l'influence de l'ordolibéralisme sur les artisans de l'UE. Pour François Denord et Antoine Schwartz, l'Union européenne est grevée dès l'origine par l'influence ordolibérale, ce pourquoi « l'Europe sociale n'aura pas lieu »¹³. Plusieurs faits témoignent du péché originel de l'UE : certains Français réfugiés à Londres pendant la seconde guerre mondiale, proches de Jean Monnet, comme Hervé Alphand, Etienne Hirsch et Robert Marjolin avaient esquissé dès 1943 les contours d'une Union économique régionale, alors même qu'ils fréquentaient la haute société britannique. Robert Marjolin fréquentait assidument le « très chic Reform Club », où il discutait avec des libéraux et des économistes anti-keynésiens de la LSE comme Lionel Robbins et Friedrich Hayek. Tous auraient adhéré à la Société fondatrice du néolibéralisme européen, la Société du Mont Pèlerin, lors de son Congrès fondateur en avril 1947. Tous auraient défendu le marché européen, éventuellement assorti d'une union politique plus ou moins fédérale afin de mettre à bas les structures dirigistes nationales¹⁴. Tous occuperaient dans les années 1950 des postes clés dans les mouvements chargés de propager la bonne parole. Enfin, l'Acte unique n'aurait fait qu'aggraver les choses : sous couvert de cohésion, il aurait promu la seule concurrence « libre et non faussée ». L'économie sociale de marché serait opposée par principe à l'idée d'État social¹⁵.

Dans le même esprit, Christian Laval et Pierre Dardot ont récemment souligné à quel point les principes ordolibéraux théorisés dans les années 1930 à 1950 s'étaient trouvés sanctuarisés depuis le Traité de Rome dans une « Constitution économique » de l'Europe. Cette *nouvelle raison du monde* portée par la démocratie chrétienne et avalisée par la social-démocratie inspire toutes les politiques européennes, de manière parfois inavouée¹⁶. Si l'un des principaux objectifs de l'Union consiste selon le Traité de Lisbonne à créer « une économie sociale de marché hautement compétitive », c'est que la conceptualité introduite par Alfred Müller-Armack et instituée par Ludwig Erhard a porté ses fruits : elle est notamment réhabilitée en Allemagne par Helmut Köhl dans les années 1980, soucieux de montrer que le socialisme n'a pas le monopole du « bien commun » et que le libéralisme peut inclure des valeurs sociales en luttant contre la concurrence « sauvage ». Il faut en outre distinguer ici l'ordolibéralisme des États européens et celui de l'Union – il n'est pas exclu que certains États aspirent à une Europe ordolibérale tout en tenant à leur État social.

¹¹ *Ibid.*, p. 151.

¹² *Ibid.*, p. 124.

¹³ François Denord et Antoine Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raisons d'agir, 2009, p. 48-49.

¹⁴ *Ibid.*, p. 54.

¹⁵ Cédric Durand (dir.), *En finir avec l'Europe*, Paris, La Fabrique, 2013.

¹⁶ Pierre Dardot et Christian Laval, *La Nouvelle Raison du monde*, Paris, La Découverte, 2009, p. 328-352.

Dans le modèle originel, l'*Ordnungspolitik* de Walter Eucken entend créer un « cadre » permettant aux processus économiques de se dérouler de manière optimale. Grâce à ce cadre juridique, la coordination des plans des agents s'opère par le mécanisme des prix ; le droit de la concurrence lutte contre les monopoles puis se charge de la protection des consommateurs. Le keynésianisme inflationniste est proscrit ; les monopoles, les syndicats et les corporations sont considérés comme des perturbateurs de l'équilibre. Par là même, l'économie sociale de marché accompagne une « démocratie de consommateurs » souverains ; elle s'accommode d'une lutte ponctuelle contre l'exclusion, mais non de l'État social ou « Providence ». Or selon ses détracteurs, ce modèle ordolibéral s'est trouvé transposé *tel quel* dans l'Union européenne. Le récit démystifie la légende dorée opposant le modèle social européen à l'ultra-libéralisme anglo-saxon : bénéficiant d'un pouvoir exorbitant, les instances dirigeantes de l'UE auraient permis une véritable conversion au néolibéralisme, alors même que les alternatives gaulliennes ou sociales-démocrates s'épuisaient sans retour. Les entreprises publiques de transports, de télécommunications ou d'énergie ont dû se plier aux « diktats » de la Commission qui, tout en prétendant n'être qu'une instance technique, a su imposer une véritable rationalité politique. Cette mise au pas, au demeurant, ne s'est pas opérée sans mal : selon P. Dardot et C. Laval, la caste dirigeante a dû prendre appui sur toutes les ressources de la culture et de l'ordre symbolique (politique, droit, art, sport, médias) pour soutenir une politique qui favorisait leurs intérêts économiques. Si l'Europe démocratique est ainsi une « ultime illusion », c'est au fond que la corruption a fini par gangréner tous les niveaux de la politique européenne soumise au *corporate power* et au jeu des lobbys – « corruption systémique » qui s'accompagne d'une omerta médiatique couvrant les malversations de l'élite¹⁷. À ce compte, on comprend mieux que le chantage féroce fait aux Grecs en 2015 (conditionnant le soutien de la BCE aux banques à l'adoption de réformes structurelles) ne soit que le révélateur du *vrai visage* néolibéral de l'Union européenne, soumise à la « dictature » du capital financiarisé et de ses *hedge funds* douteux.

Des souverainistes aux internationalistes, le réquisitoire est donc implacable : à la racine du mal, l'ordo-libéralisme impose une forme de *gouvernementalité* profondément hostile à la démocratie. Alors que l'État national reste soumis aux luttes sociales et aux affrontements politiques, le gouvernement des techniciens, des experts et des juges siégeant à Bruxelles ou à Luxembourg se trouve de fait éloigné des arènes démocratiques¹⁸. Loin que le Parlement, donné comme grand vainqueur du Traité de Lisbonne, l'emporte réellement, il est réduit au rôle d'otage des lobbystes et de témoin des actions d'instances non élues, les sites de « gouvernance économique » notamment mis en place entre 2011 et 2013, qui détournent le fonctionnement des institutions et annihilent la voix du peuple¹⁹. Dans un contexte de fusion des élites économiques, financières, juridiques et administratives, ces instances « apolitiques » peuvent ainsi imposer de nouvelles règles du jeu contraignantes – comme le Traité sur la stabilité, la croissance et la gouvernance de 2012. La victoire idéologique de l'École de Fribourg est alors complète.

¹⁷ *Ibid.*, p. 189.

¹⁸ Pierre Dardot et Christian Laval, *Ce cauchemar qui n'en finit pas*, Paris, La Découverte, 2016, p. 134.

¹⁹ Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014, p. 22.

La nouvelle raison du monde est-elle celle de l'Union européenne ?

Or sous couvert de démystifier ce qui est en partie une fable (le récit héroïque des Pères fondateurs²⁰), les partisans de cette lecture néo-foucauldienne risquent de figer un grand récit monolithique. Il est vrai qu'une certaine version de l'ordolibéralisme a triomphé des autres idéologies (planisme, fédéralisme) qui ont été à la source de la construction européenne ; il est vrai que Walter Lippman fut ami de longue date de Jean Monnet et fervent partisan de la construction du marché commun (au point que l'on peut finalement douter de la césure radicale entre néolibéralisme américain et ordolibéralisme allemand)²¹ ; il est enfin vrai que l'Allemagne a réussi à imposer son « agenda » idéologique, au point que nous vivons, pour un temps du moins, une Europe à l'heure allemande. Pourtant, rien n'oblige à y voir un destin inéluctable : la lecture téléologique omet la diversité des idéologies, les divergences internes entre ordolibéraux et les contingences de l'histoire.

D'une part, les théoriciens de l'ordolibéralisme ne sont pas tous sur la même « ligne » théorique ou politique : certains, d'origine chrétienne, visent avant tout depuis les années 1930 à contrer le « chaos spirituel » d'une société atomisée²². Les divergences ne sont pas minces entre l'ordolibéralisme d'Eucken ou Rüstow et le néolibéralisme de Jacques Rueff ou Maurice Allais, que ce soit du point de vue de leurs propositions économiques (Rüstow et Allais défendant une taxation totale de l'héritage récusée par d'autres auteurs) ou de leurs destins politiques (certains comme Müller-Armack manifestant des complaisances avec le nazisme quand d'autres comme Eucken devenaient résistants²³).

De surcroît, les ordolibéraux issus du colloque Lippmann n'ont pas préparé en secret un projet d'intégration supranationale que l'on retrouverait formulé *in extenso* dans les traités CECA et CEE. Dans un premier temps du moins, ils s'inquiétèrent au contraire du « collectivisme supranational » décelé derrière le projet d'intégration négocié par Monnet. Loin de libérer les puissances vitales de l'Europe, la Communauté européenne de la Haute Autorité était à leurs yeux l'amorce d'un nouvel autoritarisme, celui des experts et des « éconocrates ». La supranationalité communautaire risquait de servir d'alibi à un « super-État européen centralisé », ce qui conduisit Müller-Armack et Röpke à promouvoir un mode de coordination « souple » de l'Association européenne de libre-échange (AELE)²⁴. De même, Ludwig Erhard, qui diffusa de fait les idées de Müller-Armack auprès d'Adenauer au début des années 1950, s'opposa publiquement à la signature du traité CECA dont il redoutait le « dirigisme supranational ». De nombreux ordolibéraux de la « première génération » ont donc perçu la construction européenne comme une machine étatique

²⁰ Voir Antonin Cohen, « Le 'père de l'Europe'. La construction sociale d'un récit des origines », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1, n° 166-167, p. 14-29.

²¹ Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1988. Voir François Denord, et Antoine Schwartz, « L'économie (très) politique du traité de Rome », *Politix*, Vol. 89, n° 1, 2010, p. 35-56.

²² Voir Aliénor Ballangé, *La Démocratie communautaire. Pour une généalogie critique de l'Union européenne*, Paris, Presses Universitaires de la Sorbonne, à paraître ; Serge Audier, *Néolibéralisme(s)*, Paris, Grasset, 2012.

²³ *L'Ordolibéralisme allemand*, Patricia Commun éd., Cergy-Pontoise, CIRAC/CICC, 2003 ; Patricia Commun, *Les Ordolibéraux : Histoire d'un libéralisme à l'allemande*, Paris, Les Belles Lettres, 2016.

²⁴ Hugo Canihac, « (Néo-)libéralisme contre (néo-)libéralisme ? », *Trajectoires* [En ligne], n°10, 2016. Voir Wilhelm Röpke, *International Order and Economic Integration*, Dordrecht, D. Reidel Publishing Company, 1959, p. 260.

hostile au libre marché. Désireux de contenir les effets pervers de la démocratie et de contenir sa capacité de nuisance à l'égard des détenteurs du capital, ils ont parfois combattu la construction européenne en y voyant une dérive possible vers la social-démocratie²⁵. D'autres, comme Röpke, ont dénoncé l'économisme dans le processus d'intégration communautaire et « économocrates » de la Haute-Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) qui préparaient, selon lui, l'avènement d'un « super-État européen centralisé »²⁶. Par la suite, la trajectoire n'est pas linéaire. Si l'on peut distinguer depuis la fin des Trente Glorieuses les politiques à orientations sociales, néomercantilistes et néolibérales, ces dernières ne s'imposent réellement qu'à partir des années 1990 et ne sont jamais menées de manière exclusive : la victoire de la Direction générale de la Concurrence sur celle des Affaires industrielles, beaucoup plus néomercantiliste, et celle du Marché intérieur sur les Affaires sociales, structurellement moins libérale ou néolibérale, sont liées à la configuration des rapports de force entre l'Allemagne, la France et le Royaume Uni²⁷.

Enfin, le virage institutionnel de l'Europe vers le néolibéralisme dans les années 1980 et 1990 a aussi été motivé par la primauté de la politique intérieure, brisant le contrat social entre le capital et le travail hérité de l'après-guerre. Le triomphe de l'ordolibéralisme n'a pas été le vecteur exclusif de cette mutation, qui relève plutôt de rapports de forces politiques : d'après l'historien Nicholas Mulder, « plutôt qu'une Allemagne hégémonique, ce sont de petits pays comme les Pays-Bas et le Luxembourg, ainsi que les pays nordiques entrés en 1995, en particulier la Finlande, qui ont joué un rôle crucial dans l'expansion de la logique de marché sur le continent ». Corrélativement, ce sont les élites postcommunistes de Sofia à Tallinn et de Bratislava à Bucarest qui se sont enthousiasmées pour l'intégration à l'Union dans les années 2000 : dans leur pays, l'adhésion à l'Union « n'a pas seulement répandu les forces du marché, mais aussi des centaines de milliards d'euros de fonds structurels et régionaux et l'accès à la masse croissante des crédits bancaires occidentaux »²⁸. Enfin, c'est au niveau du Conseil – et donc des chefs d'État et de gouvernements – que la décision d'imposer le Pacte de stabilité a été prise ; plus encore, c'est au niveau de l'Eurogroupe, apparu en 1998 et monté en puissance depuis 2008 que les ministres issus de gouvernements démocratiquement élus ont imposé des budgets conservateurs. Nicholas Mulder souligne que les propositions d'Emmanuel Macron pour instaurer un budget autonome de la zone euro ne sont pas bloquées par la bureaucratie bruxelloise mais par un groupe de petits pays, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Finlande, les trois États baltes et l'Irlande – la nouvelle Ligue hanséatique – au moins autant que par l'Allemagne²⁹.

²⁵ Quinn Slobodian, *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge (MA), Harvard University Press 2018.

²⁶ Müller-Armack est cité par Rolf Kowitz dans *Alfred Müller-Armack: Wirtschaftspolitik Als Berufung*, Köln, Dt. Inst.-Verl, 1998.

²⁷ Laurent Warloutzet, *Governing Europe in a Globalizing World. Neoliberalism and Its Alternatives following the 1973 Oil Crisis*, Londres, Routledge, 2018.

²⁸ Nicholas Mulder, « Aux origines du néolibéralisme », *Le Grand Continent*, 5 juin 2019, <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/06/05/aux-origines-du-neoliberalisme/>

²⁹ *Ibid.*

Les questions saillantes, d'un point de vue historique, sont donc les suivantes : pourquoi la Direction de la concurrence est-elle devenue prioritaire, jusqu'à dicter les choix économiques et mêmes politiques de l'UE ? Comment les institutions européennes ont-elles pu imposer une politique de réformes aux États subissant une crise sans précédent, comme la Grèce, ou monnayer une absence de sanction pour déficit contre des réformes structurelles du marché du travail, en France par exemple ? La crise grecque de 2010-2015 a révélé un visage odieux des institutions européennes : instituées sans légitimité juridique et politique, l'Eurogroupe et la Troika ont asphyxié l'économie en imposant privations et privatisations. Allant jusqu'à prendre le contrôle des institutions démocratiques et à instaurer un quasi-protectorat au service des créanciers, ils ont de fait utilisé la dette comme levier de domination. Il ne s'agit pourtant pas d'une nécessité inscrite dès l'origine dans « l'esprit des institutions », mais d'une déviation liée aux rapports de force entre grands États européens. Rien ne sert d'y voir la mise en œuvre d'un dogme intangible associé à la « règle d'or » budgétaire, tout en se plaignant de la non-prise en compte de la logique agonistique au sein des institutions européennes : c'est précisément cette logique – conflictuelle – qu'il convient de restituer, sans faire l'hypothèse que la « cage de fer » européenne n'est que l'expression constante des « intérêts oligarchiques » qui ont toujours gouverné l'Europe.

À cet égard, il faut revenir sur une injustice historique : le « moment Delors » de la Commission n'a pas été celui du renoncement total de la gauche socialiste à ses idéaux, mais une tentative de constituer une Europe fondée sur le dialogue social – que certains dirigeants nationaux (notamment britanniques) s'efforcèrent, non sans succès, de faire échouer. En s'appuyant sur la revendication syndicale d'un espace de négociation européen, Jacques Delors parvint à débloquer les négociations entre partenaires sociaux qui étaient alors au point mort et à relancer les discussions sur le temps de travail ou sur l'information et la consultation dans les entreprises multinationales, notamment en matière d'introduction de nouvelles technologies – ce dont témoignent, dès 1985, les rencontres de Val Duchesse³⁰.

Ainsi l'avènement de l'espace social européen est-il lié à la nécessité d'harmoniser les législations, voire de produire des accords-cadres européens afin d'éviter le *dumping social* que Jacques Delors percevait comme une menace majeure. Le Secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats en avait pris acte à l'époque : si les employeurs s'opposent à toute réglementation européenne en matière sociale, ils ne peuvent empêcher les législateurs de se référer aux avis communs produits lors de ces Sommets européens. Il est alors entendu que, nonobstant le veto britannique, il faut inciter la Commission à présenter des directives sociales ou associées à la santé et à la sécurité au travail, en utilisant les possibilités ouvertes par l'Acte unique. En 1988 à Stockholm, Jacques Delors s'engage à la création d'un « socle » de droits sociaux garantis, à la reconnaissance du droit à la formation permanente à chaque travailleur, à la création d'un droit européen des entreprises où seraient conciliés les impératifs de l'économie et l'approfondissement de la démocratie industrielle³¹. La cohésion économique et sociale du marché intérieur est alors la priorité, assortie de propositions sur

³⁰ Jean Lapeyre, *Le Dialogue social européen. Histoire d'une innovation sociale (1985-2003)*, Préface de Jacques Delors, Bruxelles, European Trade Union Institute, 2017.

³¹ *Ibid.*, p. 57. Le premier et le troisième objectif seront rapidement atteints.

l'amélioration des conditions de travail et de protection des salariés. Par la suite, de la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 à la Charte des droits fondamentaux de 2000, diverses initiatives trouveront à s'appuyer sur ces textes canoniques, même si le rapport de force demeurera défavorable aux travailleurs et à la régulation efficace du capital bien après le départ de Margaret Thatcher.

Un moment hamiltonien ?

En 2020, pour de toutes autres raisons, il n'est pas exclu que le blocage persistant puisse se dénouer. Les décisions inouïes prises afin de soutenir l'économie européenne à l'occasion de la crise sanitaire et sociale du coronavirus le prouvent : la plupart des dirigeants européens, sous l'impulsion de l'Allemagne, se sont déclarés prêts à changer de « ligne » afin de sauver les économies menacées, voire d'adopter des plans de relance keynésienne – ce qui semblait pourtant exclu. L'Union européenne vit peut-être son « moment hamiltonien »³². La pandémie, en 2020, n'a pas seulement offert le spectacle de la désunion. Elle a également donné lieu à plusieurs coups de théâtre : après les initiatives de la Commission et de la BCE en faveur d'un plan d'aide massif, le tandem franco-allemand a admis le principe d'une redistribution massive au sein de l'Union. La création annoncée d'un fonds de relance de 750 milliards d'euros abondé par un emprunt européen a brisé le tabou de l'orthodoxie budgétaire. Elle a consacré le principe de la solidarité financière entre les États membres. Selon certains observateurs, cette initiative fait écho au rachat sans condition des dettes étatiques par l'État fédéral américain en 1790, sous l'impulsion d'Alexander Hamilton, alors secrétaire au Trésor – décision qui avait accéléré le renforcement de l'État fédéral aux États-Unis. Elle remet en cause l'évolution « néolibérale » de ces trois dernières décennies. Elle ouvre, peut-être, à la constitution de l'Europe politique.

Même si le plan résulte d'un calcul rationnel d'intérêt (tous les membres de l'Union européenne s'en sortiraient mieux à long terme si chacun contribue à un fonds de soutien à la mesure de son PIB), il témoigne du moins d'une lucidité sur la nécessité d'aller au-delà de la coopération loyale, vers une solidarité réelle. Comme le souligne Axel Honneth dans sa défense du fédéralisme européen, « même les plus ardents défenseurs de la souveraineté nationale en Europe devraient avoir compris que ce dont nous avons besoin dans un avenir proche n'est pas un rejet de tout pouvoir de décision au niveau national, mais la distribution d'un tel pouvoir de décision à différents niveaux selon le sujet politique en question – comme un État fédéral sait que certaines décisions politiques sont plus pertinentes et sages si elles sont prises à un niveau inférieur, y compris régional ou municipal »³³.

Il reste que la conception de la solidarité qui s'esquisse dans la philosophie du plan de relance ne suscite pas l'unanimité : faut-il conditionner les fonds empruntés par la Commission et redistribués selon le principe « À chacun selon ses besoins », en fonction de la gravité des conséquences de la crise sanitaire ? Faut-il conjuguer à ce principe de justice sociale un principe de justice politique (« À chacun selon son respect de l'État de droit et des valeurs fondamentales de l'Union ») ?

³² Nous nous permettons de renvoyer à notre article : « Le retour du Léviathan ? », in *Le Cahier du (dé)confinement*, Les Rencontres Philosophiques de Monaco, Octobre 2020, p. 47-52.

³³ Axel Honneth, « Coopérer face à la crise », *Esprit*, Octobre 2020.

En novembre 2020, Budapest et Varsovie ont mis leur menace à exécution et bloqué le plan de relance européen de 750 milliards d'euros, ainsi que le budget pluriannuel de plus de mille milliards d'euros qu'il doit venir abonder. Refusant que le versement des fonds communautaires soit conditionné au respect de l'État de droit, la Hongrie et la Pologne revendiquent leur droit souverain de former des démocraties « illibérales ». Le vice-ministre polonais de la justice, Michal Wojcik, feint ainsi de s'interroger : « Combien vaut la souveraineté ? Un milliard, plusieurs douzaines de milliards, plusieurs centaines de milliards d'euros ? Pour nous, cela n'a pas de prix »³⁴. Si la souveraineté n'est pas une propriété ou un bien marchand susceptible de se monnayer, l'Union européenne ne semble pas pouvoir aller au bout de la logique de solidarité qui semblait pourtant enfin devoir l'emporter. Car si l'adoption du mécanisme du plan de relance ne nécessite qu'un vote à la majorité qualifiée des Vingt-Sept au Conseil, le budget pluriannuel et le dispositif permettant aux parlements nationaux d'autoriser la Commission européenne à s'endetter doivent, pour leur part, être votés à l'unanimité. Dans l'incapacité de mener à son terme la procédure au nom de l'article 7 – susceptible de priver la Hongrie et la Pologne de leur droit de vote – l'Union européenne semble dans l'impasse – à moins qu'un « bond fédéral » ne vienne contrer la nécessité des votes au Conseil à l'unanimité. Mais la résolution de cette crise, si elle a lieu, aura l'immense mérite de clarifier l'ambition de l'Europe politique, en imposant une corrélation inédite entre liberté politique et justice sociale.

*

Il est donc abusif de réduire l'histoire de la construction européenne à une ruse de la raison néolibérale : l'Europe n'est pas seulement le produit de « *market-makers* » répondant aux seuls besoins d'un « bloc oligarchique néolibéral »³⁵. S'il faut mesurer le triomphe d'une idéologie privilégiant la concurrence économique, la flexibilisation des marchés et parfois la dérégulation financière, il serait très réducteur d'en faire le seul moteur du projet européen – comme en témoigne la perspective du Brexit, dont les effets « néolibéraux » seront bien plus redoutables. Le mouvement de l'histoire conjugue intentions des acteurs et effets non intentionnels, interférences institutionnelles et adaptation aux reconfigurations des rapports entre grandes puissances. Il faut donc refuser les généalogies mythiques qui projettent la fin dans l'origine, soit pour justifier l'état de fait, soit pour le dénoncer³⁶. Comme le souligne Antoine Vauchez, le modèle politique européen peut servir de point de ralliement à une grande diversité de projets et d'idéologies : « Bien qu'opposées sur plusieurs points, ces diverses doctrines (ordo-libéralisme, haute fonction publique modernisatrice à la française, *new public management*, monétarisme, etc.) ont, au fil du temps, offert de nouvelles raisons d'être à un puissant mouvement de centralisation des pouvoirs (judiciaires, administratifs et monétaires)

³⁴ Cité par Virginie Malingre, « La Hongrie et la Pologne bloquent le plan de relance européen », *Le Monde*, 16 novembre 2020.

³⁵ Voir P. Dardot et C. Laval, *Ce cauchemar qui n'en finit pas*, op. cit., p. 120, 177.

³⁶ Nous nous permettons de renvoyer à Céline Spector, « Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une généalogie ? », *Noésis*, S. Abdelmajid éd., n°30-31, 2018, p. 357-373.

entre les mains de la Cour, de la Commission et de la BCE »³⁷.

À ce titre, il manque aux analyses néo-foucaldiennes une réflexion sur les forces contraires qui se sont constituées dans l'histoire européenne pour défendre la relance keynésienne, voire la social-démocratie au moment où la conjoncture était plus favorable. À force d'invoquer une « coagulation idéologique » des élites, à force d'insister sur la négation néolibérale de la démocratie devenue un théâtre d'ombres, les néo-foucaldiens ont accrédité l'idée selon laquelle seule la sortie des Traités permettrait de « sauver » l'Europe politique à laquelle ils n'entendent finalement pas renoncer³⁸. Or le moment hamiltonien que nous vivons pourrait fort bien changer la donne : à certaines conditions, le New Deal européen n'est peut-être plus hors d'atteinte.

³⁷ Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, op. cit., p. 50.

³⁸ Voir notamment P. Dardot et C. Laval, *Ce cauchemar qui n'en finit pas*, op. cit., p. 241.